

Kommunal näringspolitik — ett nytt inslag i den svenska förhandlingsekonomin

I denna artikel granskar Roger Henning de senaste årens framväxt av en aktiv kommunal näringspolitik. Den hittillsvarande utvecklingen ger exempel på många lyckade lösningar men erfarenheterna är inte odelat positiva; bl a finns risker för att politikerna väljer att prioritera alltför kortsiktiga sysselsättningsmål. Sammantvinningen mellan de kommunala organen och näringslivet kan också vara en väg in i en alltmer förfinad förhandlingsekonomi med oklarare rollfördelning och större svårigheter till ansvarsutkrävande.

Kopplingen och det ömsesidiga beroendet mellan å ena sidan marknaden, å den andra sidan statlig politik och förvaltning är stark i dagens nordiska blandekonomier. Företagen och deras organisationer agerar som politiska aktörer och försöker påverka den offentliga politikens utformning. Samtidigt försvagas marknadskrafterna. Företagens beslut om produktion, sysselsättning och investeringar fattas ibland reellt utanför marknaden, t ex i regering, parlament eller förvaltning eller av företagsledning och fackliga organisationer i samspel med politiska organ. Staten har påtagit sig ett socialt ansvar, och det är inte marknadskrafterna ensamma som avgör vad som skall produceras och vilka investeringar som skall komma till stånd.

När industri-, regional- och arbetsmarknadspolitik genomförs sker det

sålunda i intimt samspel mellan myndigheter, företag och organisationer (se Hjern [1982] och Hjern & Lundmark [1979]). Den norske sociologen och maktutredaren Gudmund Hernes talar om "blandningsadministration", där företag och organisationer deltar i utformningen av offentlig politik. Staten och företagen sammanflätas. (Se text Hernes [1978] och NOU [1982:3].)

Slutet av sjuttioalet markerar en övergång mot förhandlingsekonomi även i det avseendet att allt fler kommuner och landsting började vidta åtgärder för att främja näringsliv och sysselsättning. Syftet med denna artikel är dels att redovisa framväxten av den aktiva kommunala näringspolitiken, dels att diskutera konsekvenserna av denna kommunala näringspolitik för rollfördelningen inom det politiska systemet och möjligheterna till ansvarsutkrävande. Det är förvisso både möjligheter och risker förknippade med denna utveckling.

ROGER HENNING är docent i statskunskap och verksam vid FA-rådet. Han forskar om industri- och sysselsättningspolitik i de nordiska länderna.

Statliga insatser löser inte alla problem

Kopplingen mellan politik och marknad har förstärkts sedan mitten av sju-

tioalet. Företagen och deras organisationer deltar aktivt i den offentliga politikens utformning och är även verksamma i genomförandedet. Statsmakterna fattar också beslut som korrigerar marknadskrafterna. Investerings- och produktionsbeslut påverkas av beslut fattade utanför företagen. Statsmakterna omstrukturerar branscher och bidrar till att skapa nya företag och produktionsenheter.¹

Uppfattningen att den statliga näringspolitiken hade havererat och att statliga insatser inte kunde lösa alla problem växte sig emellertid allt starkare under sjuttioalets sista år. Ett krismedvetande gjorde sig gällande även lokalt. Medborgare, lokala företagare och inte minst kommunala förtroende- män tog sin framtid i egna händer. De började inse det lönlösa i att hänvisa till konjunktur- och strukturproblem i näringslivet eller att klaga över uteblivna statliga insatser. Tanken att lokala problem krävde lokala lösningar betonades. Bypolitik, ett uttryck som tidigare inte sällan hade uttalats med visst förakt, blev honnörsord.

Kommunallagen anger spelreglerna

Vilka är de åtgärder som står kommunerna till buds och vilka instrument har kommit till användning? Viktiga begränsningar för kommunernas handlingsutrymme finns i kommunallagen. Kommunerna får rent allmänt främja näringslivet på orten, skaffa industritomter, bygga industrilokaler, dvs vidta olika resursskapande åtgärder. De får däremot inte stödja enskilda företag, även om de får lämna bidrag om sysselsättningskris hotar i kommunen. Vidare ligger det inom lagens ramar att kommunen ställer upp om viktig service annars försvinner. För det tredje accepteras att kommunen går in och rättar till en tidigare felaktig investering. Många av de näringspolitiska åtgärder, som innebär stöd till enskilda företag, synes ligga utanför de befogenheter

som kommunallagen ger eller balanserar på dess yttersta gräns. Det framgår tydligt av de utslag som har blivit följden av de fåtaliga överklagandena; kommunernas stödbeslut har upphävts (SOU [1982:20]).

Lokal förhandlingsekonomi — en mångfald samarbetsformer

De instrument som har kommit till användning är många och här uppvisar kommunerna stor uppfinningsrikedom. (Se t ex Svenska Kommunförbundet [1983] och SIND [1982:7].) Redan under sjuttioalets förra hälft fanns rudimentära ansatser till en lokal näringspolitik, åtaganden som dock ofta synes ha varit främst valstrategiskt motiverade. De var i första hand förberedelser för det konkreta handlandet och få åtgärder var direkt företagsinriktade. Näringspolitiska program skrevs. Näringslivsdagar genomfördes. Tjänster som näringslivssekreterare inrättades. Kommunalråd för näringspolitiken tillsattes. En viktig del av insatserna var att företräda kommunernas företag gentemot statliga myndigheter på regional eller central nivå. Många åtgärder var ägnade att visa handlingskraft inför väljarna.

Kommunerna reagerade företrädesvis på impulser inifrån eller hot utifrån; de agerade dock sällan utifrån en näringspolitisk vision. Det var först under sjuttioalets sista år som tendenser till en förändring och en mer aktiv lokal näringspolitik kunde förmärkas. Det gällde att försöka skapa en företagsvänlig miljö i kommunen. Snabba beslut, förturer och informell handläggning blev konkurrensmedel. Privata initiativ och idéer skulle tas till vara. Det fanns

¹ Se t ex Henning [1983], Lundgren & Ståhl [1981], Riksdagens revisorer [1982] och SOU 1981:72. Sammanflätningen av privata och offentliga beslutsprocesser i ett enskilt ärende beskrivs och förklaras i Berrefjord [1982] och Henning [1980].

allt oftare en tanke att utvecklingen måste sättas i gång "från botten" för att därigenom skapa en tillväxtprocess.

Kommunerna började initiera och driva samverkan mellan kommunens företag. Därvid användes också direkta företagsinriktade åtgärder. Lån, bidrag, kommunal borgen och skräddarsydda industrilokaler blev vanliga ekonomiska styrmedel. Kommuner började gratis tillhandahålla konsultinsatser och produktionsutvecklingsresurser. Andra kommuner — och framför allt landsting — började använda sig av lokal upphandling. Vi finner här en sammanflätning som tagit sig många olika former; gränslinjen mellan offentligt och privat suddas ut.

Regionala utvecklingsbolag

För att stärka bygdens näringsliv inrättades lokala och regionala utvecklingsbolag, som kunde stå "fadder" för nya företag eller vara behjälpliga vid företagets utvecklingssatsningar. Inte sällan låg lokala initiativ bakom tillkomsten av dessa bolag, även om staten ofta stod för kostnaderna. Förutom de utvecklingsbolag, som har tillkommit under statlig medverkan, har även kommuner och landsting i samarbete med bl a banker och storföretag bildat utvecklingsbolag.

Dessa utvecklingsbolag, som karakteriseras av en blandning av ägande och inflytande från staten, fackliga organisationer, utvecklingsfonder, landsting, kommuner, banker samt statliga och privata företag, har nästan samtliga tillkommit efter 1977. Varje företag har sin egen blandning av ägande och formellt inflytande.²

Tre av företagen har bildats mot bakgrund av krisen i handelsstålindustrin. *Regioninvest i Norr AB* bildades i samband med besluten om nedläggningen av Stålverk 80-projektet. Under handelsstålförhandlingarna mellan staten

och Stora Kopparbergs Bergslags AB våren 1978 bildades *Dala Invest AB* med uppgift att skapa sysselsättnings-tillfällen i främst Borlänge. Stora Kopparberg skulle tillföra bolaget 10 miljoner kronor. Därtill kom 7,5 miljoner kronor via länets utvecklingsfond. Företaget ägs till lika delar av Stora Kopparberg, SSAB, Borlänge kommun, Ludvika kommun och tre fackföreningar. Samtidigt fick även den tredje handelsstålsorten, Oxelösund, sitt utvecklingsbolag. Gränges avsatte 7,5 miljoner kronor för att finansiera verksamheten vid *Oxelöinvest AB*. Här äger kommunen 60 procent, SSAB 20 procent och de fackliga organisationerna 20 procent.

I samband med behandlingen av varvspropositionen hösten 1978 tillfördes utvecklingsfonderna i Malmöhus län och Göteborgs och Bohus län anslag för inrättande av utvecklingsbolag, *Malmöhus Invest AB* och *Start Invest AB*, vilka i sin helhet ägs av utvecklingsfonderna. Ett halvår senare beslöt riksdagen att utvecklingsbolag skulle bildas i Jämtland och Västerbotten, nämligen *Z-Invest AB* och *AC-Invest AB*. Genom riksdagsbeslut och överenskommelser med berörda landsting har ytterligare medel tillförts.

Andra liknande utvecklingsbolag är *Landskrona Finans AB*, *SVETAB Bergslagen*, *SVETAB Nord*, *SVETAB Småland* och *SVETAB Öst*. Vi finner även här en mycket långtgående sammanflätning både vad gäller ägande och inflytande. Även om staten äger företagen synes dock ett reellt inflytande utövas av regionala och lokala intressen.

Flertalet utvecklingsbolag skall arbeta kommersiellt, även om de samtidigt skall kunna ta betydligt större risker än t ex banker och utvecklingsfonder. Den

² De regionala utvecklingsbolagen behandlas i bl a SIND 1980:14, 1983:4 och SIND PM 1980:21.

blandning av ägande och inflytande som karakteriserar bolagen skulle inte få inverka menligt på de kommersiella ambitionerna. Samtidigt har utvecklingsbolagens inrättande varit sysselsättningspolitik motiverade. De har ju tillkommit som regionalpolitiska instrument för att hjälpa orter med sysselsättningsproblem att skapa nya arbetstillfällen.

I en nyligen publicerad studie av Christer Olofsson (SIND [1983:4]) visas att denna sammanblandning av olika intressen har lett till att kortsiktiga sysselsättningsmål har prioriterats i den löpande verksamheten. Företagen synes ha varit relativt nära kopplade till problem i de olika regionerna. De har blivit problemuppfångare och problemlösare och de kommunala myndigheternas näringspolitiska instrument. Den inbyggda målkonflikten mellan lönsamhet och sysselsättning har blivit uppenbar i många utvecklingsbolag i större utsträckning än tidigare. I en helt annan omfattning än vad som avsågs när de inrättades, accepterar de i dag att vara sysselsättningspolitiska instrument, samtidigt som bolagens representanter hävdar, att det inte finns någon konflikt mellan de kommersiella ambitionerna och rollen som sysselsättningspolitiskt instrument. En allt större del av den totala kapaciteten utnyttjas för att lösa akuta sysselsättningsproblem tillsammans med lokala organ snarare än för engagemang i kommersiell problemlösning. Engagemang i krisföretag på problemfyllda orter har ökat i omfattning, varvid rollen som sysselsättningsbevarare fått hög prioritet. När pengarna har tagit slut har man vänt sig till staten med begäran om nya medel.

Det förefaller således som om spelrum för lokala och regionala intressen leder till kortsiktiga sysselsättningsskapande åtgärder. Förhandlingsekonomi av detta slag är kanske inte förenlig med mer långsiktiga industripolitiska

åtgärder. Landskrona Finans synes dock utgöra ett undantag.

Landskrona Finans³

Även Landskrona Finans karakteriseras av en långtgående sammanflätning av offentligt och privat ägande och inflytande från olika aktörer. Den okonventionella organisatoriska lösning som valdes, när företaget bildades våren 1981, synes ha inneburit att företaget på ett helt annat sätt än de tidigare nämnda regionala utvecklingsbolagen har förmått att agera på kommersiell basis.

För att lindra de förväntade sysselsättningsproblemen i Landskrona vid avvecklingen av Öresundsvarvet, beslöt riksdagen att ett anslag på 100 miljoner kronor av redan för varvet avsatta medel skulle användas för inrättande av Landskrona Finans (prop 1980/81:131). Samtidigt skulle det nybildade företaget få disponera Öresundsvarvets anläggningar på Varvsudden. De övertogs i april 1982 av Landskrona Finans för en symbolisk summa om en krona.

Under mitten av sjuttioalet, då det rådde högkonjunktur för världens varvsindustri, uppgick antalet anställda vid Öresundsvarvet till ca 3 500 personer. Avvecklingen av varvet skall vara avslutad 30 juni 1983, men redan i april 1983 har arbetsstyrkan reducerats till några hundra personer. Denna neddragning har gått mycket smidigt, och arbetslösheten är i dag inte högre i Landskrona än i landet i genomsnitt. En av orsakerna — och förmodligen den viktigaste — är att Landskrona Finans och Landskrona kommun lyckats få i gång en lokal tillväxtprocess. Genom olika engagemang har man bidragit till att 750 nya arbetstillfällen ska-

³ Beskrivningen av Landskrona Finans bygger på skriftliga och muntliga uppgifter från företaget samt riksdagstryck.

pats på Varvsudden, sysselsättningstillfällena som till stor del har kommit tidigare varvsarbetare till godo.

Bankmannen Hans Cavalli-Björkman blev företagets ordförande och ställde som krav att privata intressenter skulle ges ett avgörande inflytande i företaget. Innan det slutliga avtalet slöts hade lösningar med en mer konventionell fördelning av ägande och formellt inflytande övervägts. Statliga pengar och professionellt kunnande från det privata näringslivet blev dock det alternativ som valdes. När avtalet under-tecknades sommaren 1981 blev 19 samverkande intressenter delägare i företaget. Landskrona och Svalövs kommuner, Svenska varv och Malmöhus Invest — ägt av utvecklingsfonden — äger tillsammans 89 procent av aktiekapitalet men förfogar endast över 44 procent av rösterna. 15 privata delägare tillsköt 11 procent av aktiekapitalet men erhöll det avgörande inflytandet i bolaget, 56 procent av rösterna. Vi finner åter en närmast total sammanblandning av olika aktörers ägande och inflytande.

Varvsudden har på mycket kort tid genomgått en omvälvande förändring. I takt med att nystartade företag har etablerats på varvsområdet, har det förvandlats från en renodlad varvsarbetsplats till ett industriområde med många olika aktiviteter. Landskrona Finansengagemangen skiftar karaktär, men gemensamt för samtliga hittills genomförda projekt är att Landskrona Finans har stått "fadder". I vissa företag har Landskrona Finans gått in som delägare, i andra tillhandahållit lån eller borgen. I något fall har bolaget äganderätten till den produkt som skall tillverkas, medan man i andra fall endast är hyresvärd eller utarrenderar nybyggda lokaler. Ofta har man kombinerat olika åtgärder för att kunna tillhandahålla en skräddarsydd lösning.

Det som skiljer Landskrona Finans

från de tidigare nämnda utvecklingsbolagen synes bli vara en annorlunda företagsledningsfilosofi. Syftet är att stödja, stimulera och skapa lönsam och varaktig sysselsättning. Företaget ålades tre begränsningar. Det skulle inte få verka utanför Landskrona och Svalövs kommuner, inte bygga båtar och inte ge bidrag. I övrigt skulle företaget agera helt på kommersiell basis med det förbehållet, att man skulle gå in i även mycket riskfyllda projekt. I linje därmed synes företagsledningen helt ha vägrat att acceptera sysselsättningsmål.

Målet är ett differentierat livskraftigt näringsliv i Landskrona och inte att enbart skapa sysselsättning på kort sikt. Bolagets skapare ville inte bygga in den målkonflikt — lönsamhetsmål kontra kortsiktiga sysselsättningsmål — som man ansåg att andra utvecklingsbolags verksamhet karakteriserades av. I stället valdes — liksom i många kommuner och i detta fall med stöd av Landskrona och Svalövs kommuner — strategin *lokal mobilisering*. Gemensamt har man valt att satsa på lokala initiativ, att fånga upp idéer och projekt, att hitta nya entreprenörer. Den verksamhet som i Öresundsvarvets regi hade benämnts "Nya Affärsverksamheter" övertogs och vidareutvecklades.

Ett led i strategin var en "allmän mobilisering" av de anställda i syfte att skapa framtidstro och självtillit. Produktivitetens betydelse framhölls såväl i kampanjer i massmedia som internt på Öresundsvarvet. Företagsledningen och kommunledningarna försökte skapa en modern industriprofil och arbetade för att via massmedia föra ut sitt budskap. En särskild "Landskrona-anda" skulle skapas och Landskrona bli ett Japan i miniatyr.

Möjligheter och risker

Kommunal näringspolitik är således en ny företeelse. Det är ännu för tidigt att

dra några allmänna slutsatser av utvecklingen. Att kommunal näringspolitik kan vitalisera näringslivet lokalt eller regionalt förefaller uppenbart. En rad lyckade exempel beskrivs i Brunsson & Johannisson [1983]. Att lösningar inom förhandlingsekonomin kan ge lyckade resultat antyder också utvecklingen för Landskrona Finans.

Erfarenheterna är dock, som vi har sett, inte odelat positiva. Exemplet regionala utvecklingsbolag torde visa att det spelrum som tilldelades lokala och regionala aktörer främst ger utrymme för kortsiktiga sysselsättningspolitiska överväganden. Vi vet att politiker av bl a valstrategiska skäl — och lokala aktörer över huvud taget — tenderar att prioritera kortsiktiga sysselsättningsmål på bekostnad av mål relaterade till industriell expansion och förnyelse, mål som på sikt kan leda till ökad sysselsättning (Henning [1983]).

Vidare torde kommunala näringspolitiska insatser kunna leda till att kommunerna konkurrerar om befintliga arbetstillfällen. Det är inte självklart att ökad aktivitet från det lokala eller regionala politiska systemet leder till en ökning av det *totala* näringslivets expansion och sysselsättning. Risken finns att företagen stimuleras att flytta eller förlägga verksamhet till de orter där politikerna erbjuder de bästa villkoren.

Det synes också föreligga risker för konflikter med den kommunala demokratin. Vi vet redan att lokala och regionala aktörer har svårigheter att fatta obekväma sysselsättningsbeslut. Genom en aktiv kommunal näringspolitik medverkar politikerna till företagens beslut om investeringar, produktion och sysselsättning. Politikerna kommer reellt att delta i dessa företagsbeslut, och det är beslut som fattas i slutna rum utan insyn för andra än företaget och de deltagande politikerna. Rollfördelningen blir oklar. Den normala kom-

munala beslutsprocessen sätts ur spel. Ansvarsutkrävandet för verksamheter som misslyckats försvåras eller omöjliggörs. Den kommunala demokratins arbetsformer är inte avsedda för denna form av verksamhet. En utredning (SOU [1982:20]) om den kommunala kompetensen har också avvisat förslag om utvidgning av kommunernas befogenheter i näringspolitiken.

Det har hävdats att förslaget om lokal mobilisering är radikalt i den meningen att det innebär avsteg från utvecklingen mot en alltmer förfinad förhandlingsekonomi. Det är en uppfattning som förfäktas av många företagsekonomer (se text Brunsson & Johannisson [1983]). Det är dock viktigt att här hålla isär två vitt skilda företeelser. Att lokalt uppmuntra nyetableringar, konkurrens och pluralism och därigenom marknaden som styrningsform är en väg bort från förhandlingsekonomin. En starkare sammankoppling mellan det lokala eller regionala politiska systemet och näringslivet är i stället en väg *in i* en förhandlingsekonomi med allt oklarare rollfördelning och därmed svårigheter till ansvarsutkrävande.

Slutsatser

Den sammankoppling som synes karakterisera relationerna mellan staten och näringslivet sedan mitten av sjuttio-talet, har i dag fått sin motsvarighet på lokal och regional nivå. Vi har funnit exempel på en långtgående samman-tvinning både vad gäller ägande och inflytande — såväl formellt som reellt — för en rad aktörer: regering, riksdag, centrala och regionala statliga myndigheter, utvecklingsfonder, landsting, kommuner, fackliga organisationer, banker samt statliga och privata företag.

Det är för tidigt att dra några bestämda slutsatser om konsekvenserna av en

aktiv lokal näringspolitik. Att det är möjligt att vitalisera det lokala näringslivet förefaller rimligt. Det finns dock samtidigt risker för konflikter med den kommunala demokratin. Den sammankoppling mellan det lokala eller regionala politiska systemet och näringslivet, som samtidigt ägt rum, är en väg in i en alltmer förfinad förhandlingsekonomi med mer oklar rollfördelning och därmed ökade svårigheter till ansvarsutkrävande.

Politikerna medverkar vid företagens beslut om investeringar, produktion och sysselsättning. De kommer reellt att delta i dessa beslut, och det är beslut i vilka politikernas roll är oklar. Besluten fattas i slutna rum och ansvarsutkrävande försvåras eller omöjliggörs. En kommunal näringspolitik där primärkommuner och landsting tar ett reellt ansvar för det lokala näringslivet är heller inte förenlig med de nuvarande kommunala spelreglerna.

En lokal mobilisering i Sveriges 284 kommuner och 23 landsting medför förmodligen inte heller enbart positiva ekonomiska konsekvenser. Vad som är bra för varje enskild kommun och enskilt landsting behöver självfallet inte leda till en samhällsekonomiskt god lösning.

Referenser

- Berrefjord, O., [1982], *Rafnes-saken. Förhandlingsökonomien i aksjon*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Brunsson, N. och Johannisson, B. red, [1983], *Lokal mobilisering. Om industriens kommunalpolitik och kommuners industripolitik*. Doxa Ekonomi, Karlshamn.
- Henning, R., [1980], *Partierna och Stålverk 80. En studie av industripolitiskt beslutsfattande*. Liber, Stockholm.
- , [1983], "Industripolitik eller sysselsättningspolitik?", i Hadenius, A., Henning, R. och Holmström, B., *Studier i politiskt beslutsfattande*. Acta Universitatis Upsaliensis.
- Hernes, G., [1978], *Förhandlingsökonomi och blandingsadministrasjon*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Hjern, B., [1982], "Arbetsmarknadspolitikens idéer och deras teoriinramning", i *Arbetsmarknadspolitik under debatt*. Liber, Stockholm.
- Hjern, B. och Lundmark, K., [1979], "Blandekonomi och post-weberiansk förvaltningsteori". *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr 4.
- Lundgren, N. och Ståhl, I., [1981], *Industripolitikens spelregler*. Industriförbundets Förlag, Stockholm.
- NOU 1982:3, *Maktutredningen. Slutrapport*.
- Riksdagens revisorer, [1982], *Det statliga stödet till industrin*, Rapport 1981/82:3.
- SIND 1980:14, *Regionala utvecklingsbolag — problem och möjligheter*.
- SIND PM 1980:21, *Dala Invest — ett regionalt utvecklingsbolag under uppbyggnad*.
- SIND 1982:7, *Lokal samverkan — fördelar för näringsliv och kommun?*
- SIND 1983:4, *De regionala utvecklingsbolagen — instrument för industriell utveckling?*
- SOU 1981:72, *Att avveckla en kortsiktig stödpolitik*.
- SOU 1982:20, *Kommunerna och näringslivet*.
- Svenska Kommunförbundet, [1983], *Näringsliv och sysselsättning*. Kommunförbundets förlag, Stockholm.